Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2137 BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij drie fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling Indicatief programma op het gebied van kernenergie (Kamerstuk 22 112, nr. 2135)
Fiche 2: Slimme grenzenpakket 2016 (Kamerstuk 22 112, nr. 2136)
Fiche 3: Richtlijn erkenning van beroepskwalificaties in de binnenvaart

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-22112-2137
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Fiche: Richtlijn erkenning van beroepskwalificaties in de binnenvaart

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een richtlijn van het Europees parlement en de Raad betreffende de erkenning van beroepskwalificaties in de binnenvaart en tot intrekking van richtlijn 96/50/EG van de Raad en richtlijn 91/672/EEG van de Raad
b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
18-2-2016 (Nederlandse versie 15 -3–2016)
c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2016) 82
d) *EUR-lex*
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/NOT/?uri=CELEX:52016PC0082&qid=1461152092596
e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
SWD (2016) 35
SWD (2016) 36
f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor vervoer, telecommunicatie en energie
g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu
h) *Rechtsbasis*
Art. 91, lid 1VWEU
i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
j) *Rol Europees parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het doel van dit Commissievoorstel is de arbeidsmobiliteit en de veiligheid in de binnenvaartsector te vergroten door het introduceren van EU-breed erkende beroepskwalificaties voor de bemanning van binnenvaartschepen.

Op dit moment is er nog geen Europees brede erkenning voor dergelijke beroepskwalificaties. De bestaande regelgeving, vervat in richtlijn 96/50/EG m.b.t. vaarbewijzen, is enkel van toepassing op vaarbewijzen voor de schipper en niet van toepassing op de Rijn (beroepskwalificaties voor buiten de Rijn zijn thans niet geldig op de Rijn). Ook kennen lidstaten hun eigen systeem voor het verkrijgen van kwalificaties. Beroepskwalificaties in een bepaalde lidstaat zijn niet automatisch geldig in een andere lidstaat. Dit bemoeilijkt de arbeidsmobiliteit van de bemanningsleden van binnenschepen en leidt tot een arbeidstekort doordat vacatures niet snel kunnen worden ingevuld. Daarnaast is, vanwege het ontbreken van uniforme beroepscompetenties, niet het juiste niveau verzekerd om de veiligheid te waarborgen.

Met het nieuwe voorstel, waarmee richtlijn 96/50/EG zal komen te vervallen komt hierin verandering. De nieuwe regelgeving is van toepassing op de bevoegdheidsbewijzen van alle bemanningsleden en ook op de Rijnvaarwegen. Beroepscompetenties worden uniform vastgesteld door middel van een Europees geldend examen (voor de schipper een praktijkexamen) getoetst. Met het voorstel komt tevens een einde aan de huidige mogelijkheid om de beroepskwalificaties schipper

en matroos op basis van uitsluitend praktijkervaring te verkrijgen. Het is nu mogelijk om het vaarbewijs (schipper) te behalen door vier jaar vaartijdervaring op te doen en een theoretisch examen af te leggen. De beroepskwalificatie matroos kan op basis van alleen drie jaar vaartijdervaring worden verkregen.

In het voorstel voor EU-brede erkenning van de beroepskwalificaties van bemanningsleden:

1. worden beroepscompetenties voorgesteld voor het management (schipper) en het operationele niveau (matroos), waaraan moet worden voldaan om het desbetreffende diploma of certificaat te verkrijgen. Het huidige ervaringsgerichte kwalificatiesysteem wordt gewijzigd in een competentiegericht kwalificatiesysteem. Ieder bemanningslid moet over een diploma beschikken.
2. worden criteria en procedures voorgesteld om de beroepscompetenties op een juiste wijze te toetsen. Zo moeten de opleidingsprogramma's waarmee een diploma of certificaat kan worden behaald aan bepaalde criteria voldoen en door de bevoegde autoriteit van de lidstaten worden goedgekeurd. De lijst met goedgekeurde opleidingsprogramma's moet aan de Europese Commissie worden meegedeeld, die deze vervolgens bekendmaakt. De lidstaten monitoren de activiteiten die hiermee verband houden (o.a. opleiding, competentiebeoordeling, afgifte diploma's en certificaten) door middel van een stelsel van kwaliteitsnormen. Evaluatie hiervan moet met tussenpozen van maximaal vijf jaar door een onafhankelijke instantie plaatsvinden.
3. worden criteria en procedures voorgesteld om te verzekeren dat extra competenties voor vaarweggedeelten met specifieke risico's proportioneel zijn in relatie tot de vereiste veiligheid. Criteria zijn ook voorgesteld die voor het aanwijzen van deze vaarweggedeeltes in acht moeten worden genomen. Een voornemen om een dergelijk vaarweggedeelte aan te wijzen, dient door de lidstaat worden beargumenteerd en op basis van de genoemde criteria bij de Commissie worden gemeld. De Commissie beslist vervolgens binnen zes maanden.
4. wordt voorgesteld om dienst- en vaartijdenboeken uniform te modelleren en te actualiseren. De lidstaten nemen deze op een eenduidige wijze op in een eigen digitaal register. Deze worden ook in een door de Commissie beheerde gegevensbank geregistreerd. De EU wetgeving m.b.t. de bescherming van persoonsgegevens is van toepassing.

Huidige vaarbewijzen en certificaten, ook die op basis van de Rijnregelgeving, blijven tot tien jaar na de inwerkingtredingsdatum van de richtlijn van kracht. Vóór de vervaltermijn kunnen deze voor diploma's en certificaten overeenkomstig de richtlijn worden omgeruild, mits aan de betreffende criteria wordt voldaan. Onder die voorwaarde kunnen ook vaarbewijzen en certificaten, afgegeven op basis van de Rijnregelgeving, weer voor Rijnvaarbewijzen (Rijnpatenten) en Rijncertificaten worden ingewisseld.

b) Impact assessment Commissie

Het voorstel gaat vergezeld van een effectbeoordelingsverslag van de Raad voor regelgevingstoetsing die op 31 juli 2015 een positief advies heeft uitgebracht. Alle aanbevelingen van de Raad voor regelgevingstoetsing zijn in het definitieve effectbeoordelingsverslag in aanmerking genomen.

Om de problemen m.b.t. mobiliteit van werknemers en het tekort aan goed geschoold personeel op te lossen, is gekeken naar wat de meest wenselijke oplossing zou zijn: niets doen, de sector zelf met hulp van de

EU acties laten ondernemen, of te verplichten tot erkenning van de beroepskwalificaties matroos en schipper, inclusief examenstandaarden voor training- en opleidingsinstituten. Met het voorstel is gekozen voor de laatste optie, gezien deze het grootste probleem oplossende vermogen heeft.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De ambitie van het voorstel sluit zeer goed aan bij het Nederlandse beleid. Nederland wil vooral kijken naar wat goed is voor de binnenvaartsector. De binnenvaart sector – waarin in Nederland circa 14.000 mensen op de schepen werkzaam zijn – is erbij gebaat als beroepskwalificatie certificaten op alle scheepvaartwegen in Europa, ook op de Rijnscheepvaartwegen, uniforme beroepscompetenties van de bemanning garanderen. Deze certificaten, zowel EU certificaten als certificaten van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR), zouden wat Nederland betreft onvoorwaardelijk op alle scheepvaartwegen in Europa geldig moeten zijn.

Op dit moment kunnen de beroepskwalificaties schipper en matroos in Nederland en in andere lidstaten, worden verkregen via zowel een nautische opleiding als via opgedane praktijkervaring.
De opleidingsroute voorziet in een praktijkexamen. De competenties die hiervoor in Nederland worden getoetst, komen overeen met de competenties die in het Commissie voorstel worden voorgesteld. Op dit moment garandeert de praktijkroute nog niet dat de schipper en matroos daadwerkelijk over de juiste competenties beschikken om het beroep goed en veilig uit te oefenen, met name omdat er geen praktijkexamen afgelegd hoeft te worden om een beroepskwalificatie te verkrijgen. In Nederland wordt wel aan kandidaat-schippers en kandidaat-matrozen die de praktijkroute volgen de mogelijkheid geboden om een dergelijk praktijkexamen af te leggen. Een deel van het Nederlandse praktijkexamen voor schippers wordt op een vaarsimulator afgelegd.
Het examen voor schipper en matroos wordt, evenals in het richtlijnvoorstel wordt voorgesteld, afgelegd wanneer in de praktijk de juiste ervaring is opgedaan. Hier staat tegenover dat de desbetreffende beroepskwalificaties sneller kunnen worden verkregen dan in het huidige, uitsluitend op het ervaringsgerichte systeem. Voor schipper kan dit twee jaar schelen, voor matroos één jaar.
De overige bemanningsleden van een binnenschip hoeven geen examen af te leggen. Zij verkrijgen hun beroepskwalificatie (diploma) volgens het richtlijnvoorstel wanneer zij over de juiste ervaring beschikken, de juiste leeftijd hebben en medisch geschikt zijn bevonden.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De ambitie van het voorstel is over te stappen van een ervaringsgericht systeem voor het verkrijgen van beroepskwalificaties, naar een Europees geüniformeerd competentiegericht systeem. Nederland staat zeer positief tegenover EU-brede vaststelling van beroepscompetenties voor schippers en matrozen. Zo onderschrijft Nederland de noodzaak om de mobiliteit van de bemanningsleden te vergroten en zo het (toekomstige) tekort aan geschoolde werknemers te helpen verkleinen, omdat ook geschikt personeel uit andere Europese lidstaten en derde landen kan worden geworven dat aan de beroepscompetenties van het richtlijnvoorstel voldoet. De uniformering en EU brede erkenning van beroepskwalificaties is hiervoor een geëigend middel en is bovendien positief voor de veiligheid.

Nederland juicht toe om voor het deel van de kennis- en vaardigheden van matrozen en schippers dat uitsluitend is gebaseerd op ervaring, over te stappen naar een competentiegericht kennis- en vaardigheidssysteem. Het niveau van de kennis en kunde van schippers en matrozen kan zo beter worden gegarandeerd, hetgeen een positief effect heeft op de veiligheid. Bovendien kunnen beroepskwalificaties zo sneller worden verkregen, waardoor de aantrekkelijkheid van de binnenvaart als werkgever wordt vergroot en tekorten aan geschoolde arbeidskrachten worden verkleind. Dit biedt ook betere mogelijkheden voor zij-instroom, bijvoorbeeld vanuit de zeevaart.

Met betrekking tot de betreffende competenties is het voorstel volledig in lijn met het huidige Nederlandse beleid. Het is ook in lijn met het Nationaal actieplan gereglementeerde beroepen, omdat alleen de spilfuncties aan boord van een binnenschip, die een grote rol spelen voor de veiligheid, door middel van een examen moeten aantonen over de juiste kennis en kunde te beschikken. Zij leggen dat examen af wanneer zij in de praktijk de juiste ervaring hebben opgedaan. De overige bemanningsleden verkrijgen hun beroepskwalificatie (diploma) louter door de juiste ervaring op te doen. Zij hoeven geen examen af te leggen om hun beroepskwalificatie te verkrijgen.
Daarnaast hecht Nederland er veel waarde aan dat het voorstel mogelijkheden biedt om extra opleidingseisen voor specifieke vaarweggedeelten te beperken. De inzet van Nederland is om het voorstel, zoals gepresenteerd door de Commissie, in het Europese krachtenveld zoveel mogelijk overeind te houden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De Europese branchepartijen (ETF, EBU en ESO) en Europese lidstaten zijn in zijn algemeenheid voor het in het leven roepen van uniforme beroepscompetenties voor de bemanning van binnenschepen en voor het aantonen van die competenties door middel van een examen. Enkele Rijnvaartlanden zijn van mening dat de geldigheid van beroepskwalificatie certificaten op grond van de onderhavige richtlijn (EU-certificaten) en op grond van de Rijnregelgeving (CCR-certificaten), in het voorstel beter in balans moet worden gebracht. Als EU certificaten onvoorwaardelijk op de Rijn geldig zijn, dan zouden de Rijn certificaten onvoorwaardelijk ook op alle overige Europese scheepvaartwegen geldig moeten zijn. In het richtlijnvoorstel worden daar nu voorwaarden aan gesteld.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid van de EU positief en kan zich vinden in de gekozen rechtsbasis (art. 91, lid 1 VWEU).

b) Subsidiariteit

Dit EU-initiatief is gerechtvaardigd, omdat de doelstellingen van de voorgestelde maatregel onvoldoende door de afzonderlijk lidstaten kunnen worden verwezenlijkt. Alle aspecten van het vervoer van goederen over de binnenwateren hebben in het algemeen een transnationaal karakter. De werking van de interne markt voor goederen en arbeidskrachten wordt ondermijnd door verschillen in de nationale wetgeving van de lidstaten en kunnen niet geheel worden opgelost door individuele lidstaten, in het kader van internationale overeenkomsten, noch door de sector zelf. De gemeenschappelijke normen op EU-niveau vormen een noodzakelijk onderdeel van de interne markt voor geschoolde

werknemers in de binnenvaart. Het in acht nemen van de Rijn als behorend tot het toepassingsgebied is daarbij van belang.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van het voorstel positief. De maatregel voor het certificeren van opleidingsprogramma's staat in verhouding tot de nagestreefde doelstellingen om de veiligheid van de scheepvaart en de bescherming van mensenlevens te garanderen. Gemeenschappelijke competentiecriteria voor specifieke situaties moeten om veiligheidsredenen worden geborgd en dienen evenredig te zijn met het betreffende risico.
Om de uitwisseling van informatie tussen lidstaten te stroomlijnen en te zorgen voor efficiënte uitvoering van het voorstel is het noodzakelijk om informatie over gecertificeerde kwalificaties op te nemen in een gegevensbank die wordt beheerd door de Commissie of een aangewezen instantie. Ook op dit punt staan de voorgestelde maatregelen in verhouding tot het nagestreefde doel.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de EU-begroting

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Europees breed worden de kosten voor de uniformering van de beroepscompetenties voor schipper en matroos, inclusief het ontwikkelen van standaarden voor de examinering daarvan, geschat op 8 miljoen Euro. Dit zal geheel voor rekening komen van de publieke sector. Naar verwachting zullen financiële gevolgen vooral voortvloeien uit:

- het opzetten van een praktijkexamen voor schipper en een examen voor matroos;
- (eenmalig) goedkeuren van opleidingsprogramma's, inclusief het notificeren daarvan bij de Europese Commissie en het goedkeuren van simulatoren;
- het in het leven roepen van een register t.b.v. de registratie van EU certificaten, dienstboekjes en vaartijdenboeken en het stelselmatig doorgeven van die gegevens aan een door de Europese Commissie beheerde gegevensbank;
- het stelsel van kwaliteitsnormen dat ter monitoring van opleiding, competentiebeoordeling etc. bij opleidingsinstellingen moet gaan functioneren;
- de vijfjaarlijkse evaluatie van de werkzaamheden met betrekking tot de verwerving en beoordeling van competenties;
- de omwisseling van bestaande certificaten voor EU certificaten na de overgangsperiode van 10 jaar.

Tegelijkertijd zal het voorstel van de Commissie om de frequentie van medische keuringen te verkleinen kunnen leiden tot een jaarlijks terugkerende significante kostenbesparing.

De financiële gevolgen voor Nederland zijn nog niet te kwantificeren. Eventuele gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Nederland is van mening dat eventuele EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad

afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Kosten voor bedrijfsleven en burgers zullen toenemen vanwege de verplichting voor schippers om een praktijkexamen af te leggen en voor matrozen om een examen af te leggen.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Voor de overheid, bedrijfsleven en burger neemt de regeldruk door het voorstel toe, met name vanwege de invoering van examens voor schipper en matroos en de goedkeuring van examenprogramma's.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Het voorstel is positief voor de concurrentiekracht van de binnenvaart, omdat de mobiliteit van de binnenvaartbemanning wordt vergroot en bijdraagt aan het verkleinen van het tekort aan geschoold personeel, ook gezien de behoeften in de nabije toekomst.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Om het richtlijnvoorstel te implementeren is aanpassing nodig van de Binnenvaartwet, het Binnenvaartbesluit en van de Binnenvaartregeling. In het voorstel is een sanctiebepaling opgenomen. Van de lidstaten wordt daarin gevraagd regels vast te stellen voor de sancties die van toepassing zijn op inbreuken op, krachtens de richtlijn vastgestelde, nationale bepalingen. Ook moeten lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de sancties ten uitvoer worden gelegd.

Het voorstel leidt tot wijziging van de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en/of taken voor de rijksoverheid. De rijksoverheid wordt verantwoordelijk voor:
- de goedkeuring van opleidingsprogramma's voor de binnenvaartbemanning;
- het aanwijzen van een bevoegde autoriteit;
- het melden van de opleidingsprogramma's bij de Europese Commissie;
- het bijhouden van de registers voor alle EU-certificaten, dienstboekjes en vaartijdenboeken;
- het registreren van de gegevens m.b.t. deze certificaten, dienstboekjes en vaartijdenboeken in een door de Europese Commissie beheerde gegevensbank.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Nederland beoordeelt het voorstel voor gedelegeerde handelingen positief. In het voorstel wordt bevoegdheid aan de Commissie toebedeeld betreffende het vaststellen van normen voor:
- competenties en bijbehorende kennis en vaardigheden;
- praktijkexamens en de minimumeisen voor de vaartuigen waarop een praktijkexamen kan worden afgelegd;

- de goedkeuring van simulatoren voor het afleggen van het praktijkexamen schipper;
- medische geschiktheid (onder andere gezichtsvermogen, gehoor en cardio vasculaire conditie).
- in de registers voor dienstboekjes en vaartijdenboeken te vermelden informatie;
- de kenmerken en voorwaarden voor het gebruik van een door de Europese Commissie beheerde gegevensbank.

De normen of nadere normen voor het vorengenoemde zouden in een samenwerking met de Centrale Rijnvaart Commissie (CESNI) worden samengesteld en binnen één jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn vastgesteld. Een vastgelegde gedelegeerde handeling treedt alleen in werking als het Europees parlement of de Raad binnen een termijn van twee maanden na de kennisgeving van de handeling daartegen geen bezwaar maakt. Deze termijn kan door het Europees parlement en de Raad met twee maanden worden verlengd. De gegevensbank zou twee jaar daarna worden ingericht.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De implementatietermijn van de richtlijn is bepaald op 3 jaar na de inwerkingtreding daarvan. Dit acht Nederland haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het voorstel wordt bepaald dat de Europese Commissie de richtlijn evalueert en de resultaten daarvan binnen zeven jaar na inwerkingtreding daarvan voorlegt aan het Europees parlement en de Raad.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) uitvoerbaarheid

Het in het leven roepen van praktijkexamens voor de functie schipper en examens voor de functie matroos zal een behoorlijke inspanning vergen, maar acht Nederland wel haalbaar. Dat is ook het geval voor de goedkeuring van de opleidingsprogramma's, het in het leven roepen van een register voor de registratie van EU certificaten, dienstboekjes en vaartijdenboeken en de omwisseling van bestaande certificaten voor EU certificaten na de overgangsperiode van 10 jaar. Dit laatste kan worden beperkt door certificaten die in deze periode van 10 jaar verlopen al door een EU certificaat te vervangen.

b) handhaafbaarheid

Het voorstel werkt positief uit voor de handhaafbaarheid, met name als na een overgangsperiode van 10 jaar de certificering van beroepskwalificaties in de EU grotendeels zal zijn geüniformeerd. Door opname van de certificaten, dienstboekjes en vaartijdenboeken in een register, wordt de controle daarvan vereenvoudigd en fraudegevaar verminderd. De registers moeten dan wel door de handhavende instanties kunnen worden geraadpleegd.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden. Wel moeten bijvoorbeeld ook bemanningsleden afkomstig uit ontwikkelingslanden aan de beroepscompetentievereisten van het voorstel voldoen. Ook deze bemanningsleden zullen een examen moeten afgelegen voordat de beroepskwalificatie matroos of schipper kan worden verkregen.